

**LA CONSTRUCTION METROPOLITAINE
AU DEFI DE LA COOPERATION ENTRE ACTEURS PUBLICS LOCAUX
A CHALLENGE FOR THE METROPOLITAN CONSTRUCTION : THE INTER LOCAL
COOPERATION**

Nadia ARAB

Maitre de conférences – Université Paris Est

Communication présentée à la conférence internationale

Gouverner la métropole : pouvoirs et territoires,
bilans et directions de recherche.

Governing the metropolis : Powers and Territories.
New directions for research

Paris, 28, 29 et 30 novembre 2012

Nadia Arab
Université Paris Est Marne La Vallée
Institut Français d'Urbanisme
nadia.arab@univ-paris-est.fr

LA CONSTRUCTION METROPOLITAINE AU DEFI DE LA COOPERATION ENTRE ACTEURS PUBLICS LOCAUX¹

Nadia Arab - Université Paris Est

1. Introduction. La métropolisation de l'action publique met en jeu la coopération entre acteurs publics locaux

Initiée dès les années 1920 aux Etats Unis, la question de la gouvernance métropolitaine garde toute son actualité et continue de soulever controverses politiques et scientifiques. Aujourd'hui le débat se focalise en particulier sur la capacité d'action collective. Celle-ci n'était pas absente du courant réformateur et de l'école des choix publics qui ont dominé les débats idéologiques et théoriques jusqu'au tournant des années 1990. Se préoccupant l'un et l'autre du caractère démocratique des décisions, de la qualité dans la fourniture des services et de l'efficacité économique, ils proposent deux modèles bien distincts d'organisation de l'action publique d'échelle métropolitaine. Le modèle réformateur (ou de la consolidation institutionnelle), porte l'idéal d'une action collective intégrée représentée par un gouvernement unifié à l'échelle de l'aire métropolitaine (Wood, 1958). Le second modèle défend une position inverse en militant pour l'autonomie communale et la pluralité des centres de décision (Tiebout, 1956 ; Ostrom V. et al., 1961). Au plan académique aucune proposition théorique n'emporte le consensus. Ces deux courants sont l'un et l'autre critiqués pour élaborer des solutions normatives adossées à des modèles théoriques guère fondés empiriquement. Pour avoir inspiré de nombreuses réformes dans divers contextes nationaux, le modèle réformateur ne domine pas dans la pratique. Les solutions centralisatrices *stricto sensu* ont du mal à s'imposer, leurs degrés de réussite et de pérennité sont variés voire relatifs et la démonstration n'est pas faite de leur meilleure performance. De son côté, l'autonomie communale chère à l'école du choix public connaîtra des trajectoires diverses selon les contextes nationaux et la supériorité démocratique ou économique de systèmes d'action publique polycentriques n'est pas davantage démontrée (pour une revue de la littérature voir notamment Lefèvre, 1998, 2009). Dans la pratique, le constat le plus frappant est sans appel : les métropoles occidentales se caractérisent incontestablement par la cohabitation d'une pluralité de centres de décision, sans que cela soit revendiqué ou puisse être interprété comme l'application des normes prônées par les tenants du choix public. Les contextes

¹ Nadia Arab – Université Paris Est – Communication présentée à la conférence internationale 'governing the metropolis', Paris 28-29-30 novembre 2012.

d'action polycentriques sont – de fait – ceux qui caractérisent le plus souvent les métropoles occidentales, y compris lorsqu'il existe des institutions d'agglomération comme cela est le cas en France avec l'intercommunalité ou avec les pôles métropolitains² en constitution. La persistance (voire le renforcement) de ce fonctionnement fait son chemin dans le monde académique et l'idée selon laquelle il existerait un bon modèle unique de gouvernance métropolitaine perd de sa vigueur³. Après plusieurs décennies de débats et d'expériences concrètes, la construction métropolitaine suscite donc une large adhésion de principe au regard du phénomène de métropolisation mais la question de savoir comment organiser l'action publique dans les aires métropolitaines n'est pas réglée, ni dans le monde scientifique ni dans le monde politique. La façon de poser les problèmes continue de diverger et les solutions préconisées ne font pas valoir les mêmes mesures.

Mon propos n'est pas de savoir s'il faut ou non gouverner les métropoles par un gouvernement métropolitain institué dans une organisation formelle, ou par des réseaux ou des coalitions d'acteurs publics et privés à géométrie variable. J'admets pour point de départ le constat empirique selon lequel il existe aujourd'hui une diversité d'arrangements organisationnels, depuis des formes non institutionnalisées de coopération jusqu'à des formes plus institutionnalisées (Savich et Vogel, 2000). Par ailleurs, que l'espace métropolitain n'ait pas (encore ?) trouvé sa définition ou qu'il n'existe pas d'acteur collectif unifié et institutionnalisé à une (hypothétique ?) échelle métropolitaine, n'empêche pas que, dans ces contextes d'action polycentriques, des actions publiques métropolitaines sont observables (Arab, Idt, Lefeuvre 2008). Il s'agit donc de prendre au sérieux ces constats empiriques, de rompre avec une posture normative et des modèles théoriques, pour étudier les mécanismes empiriques de telles actions publiques. En somme, l'observation empirique indique que la métropolisation de l'action publique interpelle la capacité d'action collective entre organisations politico-administratives locales. Cela donne à la coopération entre acteurs publics

² Le « pôle métropolitain » est un établissement public qui regroupe d'autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans l'objectif de favoriser la coopération sur des actions décidées localement comme relevant de l'intérêt métropolitain, il cohabite avec les collectivités déjà existantes. Il rencontre un important succès auprès des collectivités tandis que « la métropole » qui, dans l'esprit de la loi, incarne le niveau institutionnel intégré et pertinent de l'action publique métropolitaine, n'est, elle, de fait, guère plébiscitée. Ce constat ne fait que renforcer l'intérêt pour la compréhension des systèmes politico-administratifs locaux et des mécanismes de l'action publique pluri-institutionnelle qui les caractérise.

³ La reconnaissance empirique du polycentrisme et de la diversité empirique ouvre la voie à de nouvelles approches, notamment représentée par le courant du *new regionalism* (Wallis, 1994) braquant le projecteur sur un mode de gouvernement par réseaux de coopération à géométrie variable entre acteurs publics et acteurs privés. Le *new regionalism* accorde ainsi une large place à l'étude des mécanismes de processus coopératifs entre instances gouvernementales et organisations privées et/ou issues de la société civile (voir par exemple Goldsmith, 2005 pour le cas britannique ou Tomàs, 2005, pour le cas barcelonais), vise à fournir des clés d'interprétation des diversités observées (Heinelt et Zimmermann, 2011) ou encore explorent les conditions d'un fonctionnement démocratique de ces réseaux (Heinelt et Kübler, 2005).

locaux au moins autant d'importance que les coalitions de croissance et les régimes urbains en accordent aux coopérations entre acteurs publics et privés. Comme tout choix méthodologique celui-ci est nécessairement réducteur, en particulier en ce qu'il exclue les structures économiques privées et les organisations issues de la société civile. En contrepartie il permet d'interroger une des mutations majeures induites par la métropolisation de l'action publique : celle de la transformation des relations entre acteurs politico-administratifs locaux. Comme le généralisaient P. Duran et J.C. Thoenig, « l'action publique, notamment en matière de gestion territoriale, est aujourd'hui confrontée à l'existence de problèmes dont la solution dépasse le cadre d'une seule organisation [...] désormais l'ajustement mutuel l'emporte sur le cloisonnement administratif » (Duran et Thoenig, 1996 : 583 et 591). La métropolisation de l'action publique participe de ce mouvement. Les enjeux territoriaux impliquent plusieurs juridictions (Savitch et Vogel, 2000), font de l'interterritorialité une condition de l'action sur l'espace métropolitain (Vannier, 2008) et transcendent les frontières institutionnelles (Heinelt et Kübler, 2005). En conséquence, un des principaux problèmes qui se pose aux métropoles est de savoir « comment produire de l'action collective quand il n'y a plus un acteur qui possède le pouvoir de contraindre les autres, quand il n'y a plus un acteur qui puisse donner seul le sens et la légitimité de cette action, quand il n'y a plus un acteur qui possède seul les ressources nécessaires pour produire cette action ? » (Lefèvre, 2009 : 53). Malgré son caractère quelque peu caricaturé⁴, cette façon de décrire la situation permet de poser un des défis que rencontre la métropolisation de l'action publique : « la capacité à gouverner une aire métropolitaine consiste en la capacité à produire de l'action collective, c'est-à-dire des comportements d'acteurs coordonnés les uns avec les autres » (Kübler, 2006 : 7). Ainsi, « d'un système politico-administratif centré sur des logiques cachées d'arrangement, on est progressivement passé à un monde qui se pose ouvertement la question de l'action collective et des modalités de son institutionnalisation » (Duran et Thoenig, 1996 : 581). La métropolisation de l'action publique suppose donc de passer d'une culture professionnelle et politique de l'action indépendante à une culture de l'action collective organisée en contexte polycentrique. Ce passage ne va pas de soi. La construction métropolitaine défie le fonctionnement traditionnel des organisations politico-administratives. Elle questionne leur capacité à déployer des formes d'organisation non hiérarchique de l'action collective et oblige à repenser les mécanismes de la coordination. Cette communication explore les propriétés de ces contextes d'action et examine leurs conséquences sur la coordination de l'action publique métropolitaine. Une première partie expose

⁴ On peut en effet douter qu'une telle situation ait jamais correspondu à une réalité observable comme en témoignent notamment les travaux qui, dans la tradition de la sociologie des organisations, ont déconstruit le fonctionnement effectif des systèmes d'action publique et leurs mécanismes de régulations croisées.

les partis pris méthodologiques de la recherche⁵ qui est à l'origine de ce texte et explique la démarche adoptée mettant notamment à jour les propriétés de ces actions collectives. Propriétés que je développerais dans un second temps en montrant que l'interdépendance qui stimule l'action collective métropolitaine ne peut être abordée indépendamment des phénomènes d'autonomie, de concurrence et d'incertitude qui caractérisent ces contextes d'action. En conclusion j'insisterais sur les perspectives que ces résultats ouvrent pour la recherche sur la construction métropolitaine, notamment la pertinence de déployer une approche dynamique de ces processus et d'accorder toute leur importance aux « managers métropolitains » qui sont au cœur de l'invention institutionnelle.

2. Métropolisation : de l'impératif de gouvernance aux propriétés de l'action collective

L'action collective fait l'objet de nombreux travaux, de longue date, en sociologie, en économie, en psychosociologie... Mais nous ne disposons pas de modèle explicatif stabilisé des formes empiriques de coopération observées et de leur grande diversité (Ostrom E., 1990) ni dans le champ spécifique de la gouvernance métropolitaine ni dans le domaine plus large des théories de l'action collective. Celles-ci connaissent au contraire d'importantes évolutions notamment sous l'effet du phénomène inter-organisationnel caractéristique des sociétés contemporaines. Ce contexte théorique invite à privilégier des postures empiriques et inductives pour comprendre les mécanismes de l'action collective pluri-organisationnelle. Quelles sont les autres traductions méthodologiques de ces partis pris ? On les trouve dans la recherche collective qui est à l'origine de ce papier. Nous avons choisi d'aborder l'action collective inter locale par le repérage et l'étude *d'actions* explicitement inscrites (par les acteurs locaux) dans une dynamique de métropolisation de l'action publique. Entrer par les *actions* permet d'aborder la construction métropolitaine sans la subordonner à l'existence ou à l'hypothèse d'un territoire métropolitain fonctionnel et/ou politique. Cela nous a conduits à retenir des actions culturelles dans l'agglomération lilloise, un projet de transport en commun multimodal à l'échelle de la région métropolitaine lyonnaise et l'organisation (*organizing*) de l'action publique dans le secteur de l'urbanisme à Nantes. Pour comprendre les mécanismes de coopération, nous avons enquêté auprès des managers territoriaux relevant des différentes organisations parties prenantes de ces actions. La notion de managers territoriaux ou de managers locaux est fréquemment mobilisée pour désigner des hauts fonctionnaires travaillant en lien étroit

⁵ Ce papier s'appuie, et rend compte pour partie, d'une recherche menée en collaboration avec J. Idt et M.P. Lefevre sur la régulation de l'action publique locale en France (Arab, Idt, Lefevre 2008, 2009 ; Idt, Arab, Lefevre 2012). Avec M.P. Lefevre nous poursuivons de nouvelles investigations se focalisant sur ceux que nous avons appelés « les entrepreneurs métropolitains » managers territoriaux dont l'activité relève de la coordination interinstitutionnelle (selon diverses modalités) et de la construction métropolitaine corrélative (en cours) (Arab, Lefevre, 2011 ; Lefevre, 2012).

avec l'état-major politique (Lefeuve, 2012). Pour les sciences des organisations, la notion de « management » désigne l'organisation de l'activité collective et met l'accent sur les enjeux de coordination, de coopération et d'adhésion, le manager étant celui qui, dans son activité, exerce une responsabilité de ce type. C'est auprès de tels acteurs que nous avons enquêté. Ils occupent des positions diverses, au sein des collectivités territoriales, de structures intercommunales, mais aussi de structures associatives ou de sociétés d'économie mixte. Ils sont directeurs généraux (direction de la prospective, direction générale des services, directions sectorielles), ou cadres intermédiaires. L'objet n'est donc pas de comparer des projets ou des politiques publiques ou des institutions mais de mettre à jour et de confronter les logiques d'action de ceux qui, dans leur activité, sont en charge d'une action collective métropolitaine impliquant une pluralité d'acteurs publics (ou parapublics) locaux. A quels problèmes sont-ils confrontés pour enclencher et conduire cette action collective ? Comment opèrent-ils ? Quelles ressources mobilisent-ils ?

Derrière cette hétérogénéité apparente entre territoires, secteurs et nature des actions étudiées (des projets, des politiques publiques, des réorganisations structurelles) apparaissent des acteurs aux logiques d'action suffisamment convergentes pour les traiter comme une catégorie singulière et que nous avons nommés ailleurs « entrepreneurs métropolitains » (Arab, Lefeuve 2011) ou « coordinateurs d'actions interinstitutionnelles » (Lefeuve, 2012). Mais le centre de mon propos se focalise sur un autre résultat de cette recherche. L'analyse de l'activité de ces managers territoriaux, de leurs logiques d'action, des problèmes qu'ils rencontrent dans leur activité et des mécanismes de coordination qu'ils déploient met elle-même en évidence d'autres convergences entre les cas étudiés. Celles-ci ne portent plus sur les acteurs eux-mêmes mais sur les propriétés de l'action collective et sur la dynamique de coopération.

3. L'action publique métropolitaine : l'interdépendance en situation d'autonomie, de concurrences et d'incertitudes

La capacité d'action collective ne se décrète ni à l'énoncé du mot « métropole » ni à celui de « coopération ». Divers travaux explorent les fondements ou les paramètres d'une telle capacité d'action. Plusieurs variables ont ainsi déjà été mises en évidence pour interpréter la diversité des formes de coopération métropolitaine et/ou pour expliquer les moteurs de la coordination (voir Négrier 2004 et la notion de configuration territoriale appliquée à la compréhension des projets d'agglomération ou, dans la perspective du new regionalism, Heinelt et Kübler, 2005). Cependant,

interroger la capacité d'action collective ne peut faire l'impasse sur les propriétés de cette action collective. Ces deux questions sont étroitement corrélées car les mécanismes de coordination ne se comprennent pas indépendamment des propriétés de l'action collective qu'il s'agit d'organiser. Réciproquement, les mécanismes empiriques de coordination sont des indicateurs des propriétés de l'action collective. Leur exploration s'impose d'autant plus que l'action publique métropolitaine ne relève pas des situations classiques d'action collective et de leurs modes de coordination que sont le marché (ou le contrat) et la hiérarchie. Que sait-on des propriétés de l'action collective que les acteurs publics ont à organiser pour coopérer à l'échelle métropolitaine ? Comme le souligne D. Kübler, ces actions se déploient dans des contextes d'interdépendance non hiérarchique (Kübler, 2006). L'interdépendance est admise comme une condition (ou comme un moteur) de l'action collective. Cependant elle ne doit être ni « essentialisée » ni « naturalisée ». L'interdépendance ne se pose pas non plus de façon identique d'une situation à l'autre selon les caractéristiques sectorielles, territoriales, politiques. Elle prend différentes formes qui n'ont pas les mêmes conséquences sur la coordination. L'interdépendance est donc bien une condition de l'action collective, mais ce niveau d'analyse est insuffisant. L'observation empirique met notamment à jour d'autres propriétés – l'autonomie, la concurrence et l'incertitude – (Arab, Idt, Lefeuvre 2009) qui invitent à porter un autre regard sur l'idée même d'interdépendance et à préciser les conditions de production d'une action publique métropolitaine.

2.1. Interdépendance et autonomie

Les actions métropolitaines étudiées s'inscrivent dans des systèmes d'action publics pluri-organisationnels. Cela, en soi, n'est pas nouveau. En revanche les systèmes d'action publique métropolitains se singularisent en ce que, polycentriques⁶, ils ne peuvent pas être coordonnés selon le modèle hiérarchique. « Le terme 'polycentrique' caractérise une situation dans laquelle de nombreux centres de prise de décision sont formellement indépendants les uns des autres. Qu'ils fonctionnent réellement de manière indépendante, ou au contraire, forment un système interdépendant de relations, est une question empirique qui doit être étudiée pour des cas particuliers » (Ostrom, Tiebout et Warren, 1961 : 831). Le caractère non hiérarchique des relations a déjà été avancé à plusieurs reprises. Cette analyse peut cependant être prolongée dans deux directions. D'une part, ces systèmes d'action voient cohabiter deux modèles d'action. Ils sont

⁶ Le concept de « polycentrisme » a été introduit par l'école du choix public dans ses travaux visant à contester l'idée alors dominante du courant réformateur selon laquelle il était urgent de substituer la structure fragmentée et donc supposée chaotique de la gouvernance métropolitaine par une unité gouvernementale seule en mesure d'assurer efficacité économique et représentation démocratique. Nous en retenons ici la définition conceptuelle qui reste tout à fait actuelle.

composés d'administrations territoriales organisées selon le modèle bureaucratique dont l'idéal type formalisé par Max Weber repose sur plusieurs principes bien connus : des responsabilités, des rôles et des compétences bien définis ; une autorité hiérarchique ; des règles, normes et procédures prédéterminées au service d'une rationalisation et d'une standardisation de l'activité. L'incompatibilité de ces principes avec l'autonomie des administrations territoriales pose la question de l'invention et de l'apprentissage de nouveaux mécanismes de coordination pour gérer leurs interdépendances.

D'autre part, l'autonomie institutionnelle se traduit aussi par la pluralité des objectifs et des intérêts. Cela questionne la représentation courante faisant de l'existence d'un intérêt commun l'instrument surplombant et fédérateur de l'action collective. Les théories de l'action collective ont, depuis M. Olson au moins, montré que l'intérêt commun n'est pas une condition suffisante de l'action collective. Surtout, l'analyse des mécanismes empiriques des actions collectives métropolitaines étudiées montre qu'intérêt commun à coopérer cohabite avec intérêts singuliers des institutions autonomes. Plus encore, la poursuite de ces intérêts singuliers se traduit dans la construction même de l'action collective (Idt, Arab, Lefeuvre, 2012). Ces constats rappellent que les actions collectives agrègent des motifs, des raisons, des sens hétérogènes (Reynaud, 1989), y compris en matière de construction métropolitaine. Ils invitent à analyser les arrangements organisationnels non comme une réponse à la coordination d'acteurs animés par une vision commune mais bien par des intérêts singuliers. Cela n'empêche pas l'action collective mais oriente les mécanismes de coopération vers la coordination des singularités et vers la reconnaissance des intérêts respectifs.

2.2. Interdépendance et concurrences

La reconnaissance de la singularité et de la diversité potentielles des intérêts amène une autre propriété des contextes d'action publique métropolitains. Les organisations qui participent de ces systèmes d'action sont en situation de concurrence institutionnelle. La concurrence découle tant de l'indépendance des structures que de leurs interdépendances dans la mesure où celles-ci créent des incertitudes nouvelles. Cela signifie qu'interdépendance et concurrence sont deux faces indissociables de l'action collective en contexte polycentrique.

Nous avons pu identifier au moins deux registres de concurrence (Arab, Idt, Lefeuvre, 2009 ; Idt, Arab, Lefeuvre 2012). Le premier concerne la concurrence sur le leadership politique. Elle peut s'exercer au sujet d'un leadership sectoriel lorsqu'il s'agit par exemple de développer un système de transport multimodal d'échelle métropolitaine impliquant plusieurs organisations et débordant évidemment le territoire et les compétences de chacune. Elle peut aussi s'exercer au sujet du leadership sur la gouvernance métropolitaine elle-même. Cette concurrence sur le leadership

politique nuance les analyses faisant du leadership politique une condition de l'action collective. Dans certains cas que nous avons analysé, en contexte d'action polycentrique, ce leadership n'est pas donné et peut faire l'objet de concurrence allant jusqu'à bloquer l'action collective.

La concurrence s'exerce également au sujet des compétences sectorielles. D'une part, comme nous allons l'aborder au point suivant, celles-ci sont en redéfinition permanente ; d'autre part dès lors qu'il s'agit de s'engager une action collective *ad hoc*, la définition des rôles, des responsabilités, des tâches n'est pas strictement donnée et figée par les règles juridiques mais se négocie. C'est une des manifestations de ce que nous avons identifié plus haut en évoquant l'impossible application des principes du modèle bureaucratique.

2.3. Interdépendance et incertitudes

Cette concurrence est exacerbée par l'instabilité des contextes d'action. Les systèmes d'action publics métropolitains sont des systèmes ouverts. La définition de l'espace métropolitain n'est pas tranchée et l'observation empirique montre que les territoires de l'action métropolitaine sont élastiques, mouvants. Le périmètre de la métropole est un territoire indéterminé, nécessairement non coercitif, qui induit toujours la possibilité de flux d'entrée et de sortie dans le système d'action. Cette instabilité doit également aux réformes incessantes relatives aux compétences et aux périmètres des collectivités locales : « la réforme devient continue, comme si le système ne parvenait pas à retrouver un équilibre stable après la réforme de 1982 » (Marcou, 2012 : 6).

L'ouverture et l'instabilité de ces contextes d'action rend difficile une régulation par des objectifs d'ensemble stables (régulation caractéristique des systèmes fermés) et contribue à expliquer l'importance des mécanismes d'ajustement mutuel dans l'action et d'influence réciproque dans l'interaction.

Raisonnement sur la construction de l'action collective suppose de qualifier les interdépendances en jeu car elles ont un rôle structurant sur les mécanismes de coopération. L'interdépendance s'explique par l'ouverture d'une organisation vers son environnement ; elle est, ici, induite par la métropolisation de l'action publique. Elle crée des incertitudes nouvelles que les arrangements organisationnels cherchent à réduire. Celles-ci peuvent varier selon les secteurs et les territoires et demandent à être étudiées au cas par cas. On voit cependant que la lecture des interdépendances ne pas s'autonomiser du contexte de concurrence institutionnelle entre des administrations territoriales qui ne sont pas liées par des relations hiérarchiques et doivent déployer leurs actions dans un cadre instable. Ces caractéristiques sont en décalage profond avec les modalités et les savoir-faire de la

coordination bureaucratique. Elles font entrer l'action publique métropolitaine dans le modèle de la coopération négociée, troisième voie pour la coordination après celles du marché et de la hiérarchie bureaucratique (Ostrom E., 1990). Cela suppose des inventions institutionnelles, qu'il s'agisse de règles opérationnelles (celles qui sont effectivement utilisées) (Ostrom E., 1990), de représentations nouvelles ou de formes plus institutionnalisées de coopération. Cela suppose aussi de nouvelles façons de raisonner et un apprentissage à coopérer différemment (Crozier et Friedberg, 1977 ; Argyris et Schön, 1978, Ostrom E., 1990). Au cœur de ces inventions et de ces apprentissages, les managers territoriaux auprès desquels nous avons enquêtés. Coordinateurs interinstitutionnels et entrepreneurs institutionnels ils portent la mise en place de nouvelles pratiques, agissent sur les représentations, instaurent de nouvelles règles du jeu (Arab, Lefeuvre, 2011 ; Lefeuvre 2012).

4. Quelles perspectives pour la recherche sur la construction métropolitaine ? Place aux acteurs et aux approches dynamiques

Il n'y a pas, à ce jour, de modèle théorique consensuel permettant de formaliser la gouvernance métropolitaine. Nous pouvons même nous demander jusqu'à quel point nous disposons – ou nous manquons – d'outils intellectuels pour comprendre l'éventail des problèmes posés par la construction métropolitaine ou pour comprendre les conditions dans lesquelles un système de gouvernance est efficient, pourquoi certains mécanismes fonctionnent dans certaines configurations et pas dans d'autres. Un moyen de contribuer au progrès de cette connaissance est d'étudier le fonctionnement effectif des systèmes de gouvernance métropolitaine : quels sont les mécanismes par lesquels et les conditions dans lesquelles des problèmes d'action publique métropolitaine ont été résolus et avec quels résultats ? Comment les institutions et comment, parmi leurs membres, des individus façonnent différentes formes de gouvernance métropolitaine ? En guise de conclusion je défendrais, dans cette perspective, deux voies complémentaires.

4.1. Les acteurs de la construction métropolitaine

L'importance du rôle des individus, des relations informelles et des ajustements mutuels dans l'interaction est au cœur des mécanismes de gouvernance des systèmes pluri-organisationnels (Crozier et Thoenig 1975, Chisholm 1989, Ostrom 1990). En matière de gouvernance métropolitaine, l'intérêt de questionner le rôle des acteurs locaux est défendu par plusieurs travaux récents (Heinelt et Kübler 2005 ; Boudreau et al. 2006 ; Tomas, 2007 ; Heinelt et Zimmermann

2011). « Their hypothesis is based on the premise that (...) metropolitan governance requires networkers and consensus facilitators who are seen as neutral brokers, and who have the trust of others in a metropolitan area; that is, who are not perceived as (purely) self-interested actors who play their own game » (Heinelt et Zimmermann, 2011 : 1187). Pour ces différents auteurs, ces acteurs sont à rechercher du côté des élus. Certaines de ces recherches montrent qu'ils peuvent, de la sorte, jouer le rôle de boundary spanners et investir une fonction de leadership définie comme une condition de la gouvernance métropolitaine (Heinelt et Kübler, 2005 ; Heinelt et Zimmermann, 2011). Mais d'autres recherches, également centrées sur la fonction des élus locaux relativisent, dans d'autres cas, le rôle qu'ils jouent dans le processus de construction métropolitaine (Tomas, 2007). Sans mettre en cause l'activité intégratrice des élus, il faut cependant souligner que les acteurs de la construction métropolitaine sont également à rechercher, tout autant sinon davantage, du côté de ce que l'on appelle, en France, la sphère technico-administrative. « La construction politique des métropoles est fréquemment abordée comme le fruit de réagencements institutionnels ou d'actions publiques 'multiniveaux'. A-t-on suffisamment mesuré ce qu'elle doit aux administrateurs et aux techniciens qui sont la cheville ouvrière de ces réagencements et de ces actions ? » (Lefevre, 2012 : 177). Ils ne se repèrent pas en tant que tel dans l'organisation, ils ne se définissent ni par une fonction particulière dans l'organigramme ni par un groupe professionnel spécifique, ils peuvent être à proximité immédiate des patrons politiques ou en être plus éloignés, mais ils jouent un rôle clé dans la conduite et dans l'orientation même du changement. L'activité institutionnelle et ses « output », qu'il s'agisse de règles du jeu, de représentations ou d'organisations plus formalisées, leur nature comme leur substance, ne sont pas indépendants de la façon dont ils ont été produits. Dans cette perspective, les travaux que nous avons menés avec J. Idt et M.P. Lefevre militent pour explorer plus en avant ces acteurs, leurs activités et leurs logiques d'action.

5.2. La dimension processuelle et dynamique de la construction métropolitaine

L'étude empirique d'actions publiques métropolitaines montre que la notion de « **construction** métropolitaine » doit être prise avec sérieux, c'est-à-dire dans sa dimension processuelle et dynamique. Cela rejoint l'observation d'Y. Mény selon lequel « les institutions sont trop souvent pensées comme un 'donné' dont l'acte de baptême serait constitué par leur éclosion juridique » traitées comme des « objets sans histoire », « quasi réifiés », perçues comme « des réponses obligées aux nécessités », sans compréhension des stratégies dont elles sont issues et des acteurs qui les déploient (Mény, 1993 : 7). La construction métropolitaine est un mouvement en marche et il importe de comprendre comment marche de mouvement. Les recherches que nous avons menées

conduisent à penser que l'on a affaire à des systèmes en construction, à des mécanismes et à des institutions en évolution. Comment penser le changement institutionnel, non pas sur un mode réformateur mais en tant qu'il est le résultat d'un processus dynamique continue qui se réalise dans l'action et l'interaction ? Avec quels outils intellectuels ? Cela ouvre par exemple la voie à l'exploration des apprentissages collectifs et organisationnels et renforce l'intérêt d'étudier l'activité des acteurs qui portent ces changements dans le cours de l'action. « Que leur activité relève ou non du design institutionnel, les coordinateurs d'actions métropolitaines ne se contentent pas de franchir les frontières instituées. Ils construisent de nouveaux systèmes d'action. (...) Analyser les stratégies des coordinateurs interinstitutionnels permet de comprendre comment l'action publique se métropolise » (Lefeuve, 2012 : 193).

BIBLIOGRAPHIE

ARAB N., IDT J., LEFEUVRE M.P. (2008), *Nouveaux modes de structuration de l'action publique locale*, Rapport pour le PUCA-MEEDDAT, programme Popsu.

ARAB N., IDT J., LEFEUVRE M.P. (2009), « Actions publiques métropolitaines : entre concurrences et coopérations », in A. BOURDIN et R. PROST (dir.) *Projets et stratégies urbaines. Regards comparatifs*, Marseille, Ed. Parenthèses, pp. 188-203.

ARAB N., LEFEUVRE M.P. (2011), « Des cadres territoriaux au cœur des coopérations institutionnelles : les « entrepreneurs métropolitains » », *Politiques et Management public*, Vol. 28, n°4, pp. 399-415.

ARGYRIS C., SCHÖN D.A. (1978), *Organizational Learning : A Theory of Action Perspective*, Reading Mass., Addison-Westley Pub.

BOUDREAU J.-A., HAMEL P., JOUVE B., KEIL R., « Comparing metropolitan governance: the cases of Montreal and Toronto », *Progress in Planning*, n° 66, 2006.

CHISLHOM D. (1989), *Coordination without hierarchy. Informal structures in multiorganizational systems*, University of California Press.

CROZIER M., THOENIG J.C. (1975), « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. XVI, p. 3-32.

CROZIER M., FRIEDBERG E. (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.

DURAN P., THOENIG J.-C. (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol.46, n°4, pp.580-622.

HEINELT H., KÜBLER D. (2005) « Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place », in Heinelt H., Kübler D. (eds.), *Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place*, London, Routledge, pp. 47-62.

HEINELT H., ZIMMERMANN K. (2011), « 'How can we explain diversity in metropolitan

- governance within a country' Some reflections on recent developments in Germany », *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 35.6, p. 1175-92.
- IDT J. (2009), *Le pilotage des projets d'aménagement urbain : entre technique et politique* (thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, IFU-Université Paris 8).
- IDT J., ARAB N., LEFEUVRE M.P. (2012) « Metropolitan collective action: when the project is not linked to common interest. The case of the intermodal transit network in the Lyon metropolitan area », *Urban Research and Practice*, Vol. 5, No. 2, July 2012, 223–238.
- KÜBLER D. (2006), *Metropolitan governance and democracy in Western Europe*, Colloque de l'Observatoire international des métropoles, Montréal, 24-26 avril 2006.
- LEFEUVRE M.-P. (2012) « Quand les managers publics locaux inventent la métropole procédurale », *Espaces et sociétés*, n° 148-149, pp. 177-194.
- LEFEVRE C. (1998), « Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux », *Politiques et management public*, Vol. 16, N°16-1, pp. 35-59.
- LEFEVRE C. (2009), *Gouverner les métropoles* (LGDJ, politiques locales).
- NEGRIER (2004), *Les échelles politiques. Etat, pouvoir local et territoire dans la construction de nouvelles institutions métropolitaines en France*, communication au colloque "la gouvernance métropolitaine : recherche de cohérence dans la complexité, 4-9 octobre 2004.
- OLSON M. (1971), *Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press. [Trad. (1978): *Logique de l'action collective* (Paris, PUF)]
- OSTROM E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- MARCOU G. (2012), « Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale », *Revue Française d'Administration Publique*, 2012/1, n°141, p.5-17.
- MÉNY, Y. D. (1993), « Introduction : la greffe et le rejet » in Y. Mény (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel: la greffe et le rejet*, Paris: L'Harmattan.
- OSTROM V., TIEBOUT C.M., WARREN R. (1961). "The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry", *American political science review* 55:831-842.
- REYNAUD J.D. (1989), *Les règles du jeu, l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.
- SAVITCH H., VOGEL R. K., « Paths to new regionalism », *State and local government review*, n° 32, 2000.
- TIEBOUT C.M. (1956). "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy* 44:416-424.
- TOMAS M. (2005). "Building metropolitan governance in Spain: Madrid and Barcelona", in:
- TOMAS M. (2007), *Penser métropolitain? L'institutionnalisation des pratiques de coopération dans la région métropolitaine de Montréal*, Thèse de Doctorat en Études Urbaines, Montréal, INRS-Urbanisation, Culture et Société.
- VANNIER M. (2008), *Le pouvoir des territoires – Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica.